



Usages politiques de la surprise pour qualifier un résultat ambigu : le référendum de réforme constitutionnelle et les élections locales d'octobre 2003 en Colombie

David Garibay

► To cite this version:

David Garibay. Usages politiques de la surprise pour qualifier un résultat ambigu : le référendum de réforme constitutionnelle et les élections locales d'octobre 2003 en Colombie. Dabène, Olivier ;Hastings, Michel; Massal, Julie. La surprise électorale : paradoxes du suffrage universel (Colombie, Équateur, France, Maroc, Suède, Turquie..), Khartala, pp.127-150, 2007. halshs-00196647

HAL Id: halshs-00196647

<https://shs.hal.science/halshs-00196647>

Submitted on 13 Dec 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Texte paru in Olivier Dabène, Julie Massal, coord., *La surprise électorale*, Paris, Karthala (coll. Science Politique Comparative), 2007, p.127-150.

David Garibay

UMR5206 TRIANGLE /CNRS / ENSLSH / UNIV. LYON2 / IEP / UNIV. LYON

Usages politiques de la surprise pour qualifier un résultat ambigu
Le référendum de réforme constitutionnelle et les élections locales d'octobre 2003 en
Colombie

À l'occasion de l'élection présidentielle de mars 2002, les Colombiens portent au pouvoir Álvaro Uribe. Dissident du Parti libéral, il s'est imposé sur un discours d'unité nationale, de fermeté comme seule réponse au conflit interne, en particulier vis-à-vis des guérillas, de lutte contre la corruption et d'approfondissement des réformes néo-libérales.

Avec plus de 53,5 % des voix, il gagne l'élection présidentielle dès le premier tour, distance son concurrent libéral officiel (Horacio Serpa, 31,8 %) et marginalise largement les deux candidats indépendants (Luis Eduardo Garzón 6,1 % et Noemí Sanín 5,8 %). Ce succès n'est en rien une surprise, tant il est annoncé par les différentes enquêtes d'opinion plusieurs semaines avant le scrutin. Mais il constitue une double nouveauté pour le régime politique colombien. D'une part, il rompt la polarisation de l'élection présidentielle entre les candidats officiels des partis traditionnels¹. En 1994 et 1998, les candidats libéraux et conservateurs sont ainsi séparés par une différence minime, après des seconds tours particulièrement disputés.

¹ Le régime politique colombien continue à être marqué par un clivage bipartisan issu du 19^e siècle qui oppose le Parti libéral et le Parti conservateur. À l'issue d'une guerre civile (1948-1953), puis d'une période de dictature militaire (1953-1957), ces deux partis ont signé un accord de partage du pouvoir (régime du *Frente Nacional*) qui a duré de 1958 à 1970. Depuis lors, malgré des crises récurrentes, ces partis continuent à dominer la vie politique, en particulier à l'occasion des élections présidentielles – l'introduction d'un second tour en 1994 ayant renforcé cette bipolarisation. Ils sont néanmoins contestés au niveau local par d'autres formations.

D'autre part, sa volonté affichée pendant la campagne de mettre fin au conflit armé interne par une solution dure contraste fortement avec une pratique consensuelle en la matière ; depuis 1982, toutes les élections présidentielles antérieures ont été remportées sur la rhétorique de la recherche de la paix par une solution négociée. Álvaro Uribe est ainsi le premier Président élu sur un discours d'affrontement direct avec les acteurs armés illégaux.

Le nouvel élu maintient une forte popularité dans les sondages, et cherche à mettre en œuvre rapidement son programme de réformes. Il convoque un référendum pour la fin octobre 2003 sur de nombreux aspects de la réforme politique, la veille du jour où sont prévues des élections locales (maires et gouverneurs).

Or le résultat du référendum et des élections locales se traduisent par une surprenante défaite présidentielle. Si le « oui » l'emporte à plus de 90 %, la faible participation (inférieure à 25 %) empêche la validation de la consultation, sauf pour une question. Les élections locales voient non seulement une participation plus importante, mais également la victoire de candidats indépendants. Alors qu'il ne s'agit que d'un référendum et d'élections locales, l'effet semble dévastateur pour le gouvernement, et plusieurs ministres sont remplacés.

Dans une lecture immédiate, la surprise est importante, au regard en particulier de l'investissement du Président dans la campagne. Cette situation de défaite inattendue est d'autant plus claire qu'un référendum renforce la logique binaire de victoire ou défaite. L'effet performatif² du recours à la rhétorique de la surprise en est d'autant plus fort, non seulement pour les médias, mais surtout pour les adversaires politiques du président, et dans un sens contraire par les proches du gouvernement. En réalité, comme souvent dans les situations qualifiées comme une surprise électorale, cette dernière résulte davantage d'une construction médiatique et/ou politique que d'un renversement fort du comportement électoral. Une analyse qui resitue ces élections dans un cadre temporel plus large permet de montrer les continuités par rapport aux tendances électorales récentes. En ce qui concerne le référendum, la lecture qui peut en être faite repose sur l'ambiguïté de sa qualification en terme de succès et d'échec. Par ailleurs, l'assimilation entre référendum et résultat des élections locales conduit à joindre des enjeux différenciés. Dans ce contexte, recourir à l'idée de surprise permet pour les adversaires du Président de chercher à imposer la qualification des deux scrutins comme une défaite. Le Président, le gouvernement et ses partisans recourent au contraire à un discours de retour à la continuité à l'issue des élections, comme si leurs

² Sur l'effet performatif du discours, cf. John L. Austin, *Quand dire, c'est faire*, Paris, Seuil, 1970.

résultats n'affectaient pas la mise en œuvre de mesures présentées comme devant de toutes façons être mises en œuvre.

I. Le référendum au cœur d'une stratégie de légitimation d'un programme volontariste de réforme

Pour comprendre l'importance politique particulière du référendum d'octobre 2003, il convient de le resituer dans le contexte politique récent du pays, et en particulier d'analyser la manière dont il s'inscrit dans l'exercice du pouvoir du nouveau président.

1. L'intégration progressive d'une trajectoire politique dans un programme de « sécurité démocratique »

Álvaro Uribe a construit toute sa campagne électorale sur la recherche d'un lien direct avec l'électorat, en se plaçant au-delà des formations politiques existantes. Cette stratégie ne relève pourtant en rien de l'affirmation d'une position d'« *outsider* », mais plutôt d'une conception particulière de son autorité politique et de son mode d'exercice du pouvoir. Le nouveau Président a en effet derrière lui une trajectoire politique des plus classiques, au sein du Parti libéral, comme haut fonctionnaire et élu local, puis national. Il est ainsi nommé maire de Medellín, la deuxième ville du pays, poste auquel il ne reste que quelques mois (1982), puis alterne des postes d'élection, comme conseiller municipal de Medellín (1984-1986 et 1988-1990) et sénateur (1986-1988, 1990-1991, 1991-1994). Fin 1994, il est élu gouverneur de l'Antioquia (département dont Medellín est la capitale) pour la période 1995-1997. Pendant ses mandats, il se fait remarquer par son intégrité et sa maîtrise des dossiers complexes, ainsi que par l'orientation néo-libérale affirmée des projets qu'il présente. En tant que gouverneur de l'Antioquia, il met en œuvre une politique qui combine mesures néo-libérales (en réduisant le nombre des fonctionnaires locaux) et une orientation sécuritaire très marquée, thème dont il fait son cheval de bataille. Il adapte en particulier des programmes consistant à armer les villageois des zones de conflit afin qu'ils assurent eux-mêmes leur propre sécurité, suivant les exemples de la junte militaire au Guatemala au début des années 1980, ou du gouvernement Fujimori dans la lutte contre le Sentier lumineux. Dans un contexte d'existence de nombreux groupes armés illégaux, la mesure conduit à légaliser les armes en circulation, voire à fournir un vernis légal à des groupes locaux, sans pour autant conduire aux objectifs de pacification annoncés.

Dans sa campagne, Álvaro Uribe intègre ces trois dimensions (politique néo-libérale, intégrité et lutte contre la corruption, orientation sécuritaire) dans son programme, devenu une politique de gouvernement de « sécurité démocratique »³. Ces trois aspects sont conçus comme articulés, la situation de conflit armé interne étant interprétée par l'existence de la corruption, et du clientélisme, plus généralement des « *mañas* » (l'affairisme) de la classe

³ Cf. Eduardo Pizarro, « El proyecto de seguridad democrática de Álvaro Uribe », *Nueva Sociedad*, 186, juillet 2003, p.4-17 ; Ann Mason, « Colombia's democratic security agenda : public order in the security tripod », *Security Dialogue*, 34, 4, décembre 2003, p.391-409 ; Francisco Leal Buitrago, « La seguridad durante el primer año del gobierno de Álvaro Uribe », *Análisis Político*, 50, janvier 2004, p.40-54 et le dossier « Colombia, tensiones y perspectivas » *Nueva Sociedad*, 192, juillet 2004, en particulier l'article de Francisco Gutiérrez, « Ilegalidad y sistema político en Colombia : la agenda de Uribe Vélez », p.59-71.

politique, à laquelle il convient de mettre fin par des mesures de rationalisation de l'action et de la dépense publique. De ce fait, chaque politique dans un des domaines est conçue comme étant également une réponse aux défis présentés par les deux autres⁴.

Le volet sécuritaire se traduit par une stratégie offensive contre tous les acteurs armés illégaux (guérillas, trafiquants de drogue, groupes paramilitaires), qui suppose un renforcement, une réorganisation et une professionnalisation des forces de l'ordre, et tout particulièrement de l'armée, la proclamation de l'état de « commotion interne » et la création d'un impôt pour financer l'effort de guerre⁵. Cette politique se présente comme étant articulée avec les orientations de Washington dans la région, à travers le Plan Colombie⁶, expression locale de la lutte mondiale contre le terrorisme, catégorie par laquelle l'ensemble des acteurs armés illégaux colombiens sont désormais définis. Si des résultats ont été annoncés dès la fin 2003 sur la réduction des surfaces plantées en coca, les affrontements sur le terrain se sont concentrés sur les guérillas. Le gouvernement a entamé des négociations avec des groupes paramilitaires visant à leur démobilisation.

Les dimensions de lutte contre la corruption et d'approfondissement des politiques néo-libérales vont s'orienter sur des réformes visant à assainir le fonctionnement des institutions politiques, ce qui passe très largement par une réduction de celles-ci. Même si les politiques néo-libérales adoptées en Colombie depuis les années 1990 ont eu un effet moins important que dans d'autres pays latino-américains, du fait d'un développement historique des institutions publiques et d'une intervention de l'État dans l'économie plus limitées, elles ont également conduit à une réduction de l'emploi public, à des privatisations, et à une dérégulation.

Pour le nouveau Président, il s'agit désormais de réduire le rôle de l'État en diminuant le volume même des institutions, à partir du constat de l'existence d'un cercle vicieux : les

⁴ Comme le montre Ann Mason, la politique de « sécurité démocratique » repose sur un trépied sécurité intérieure / renforcement des institutions / développement socio-économique. S'il apparaît logique que la priorité soit donnée au premier aspect, du fait de la gravité du conflit interne, cela a conduit jusqu'à présent à occulter les deux autres dimensions. Cf. Ann Mason, « Colombia's democratic security agenda : public order in the security tripod », art. cité.

⁵ Ces deux mesures ne sont en rien spécifiques du gouvernement d'Álvaro Uribe. Le régime politique colombien se caractérise par la coexistence entre continuité des institutions démocratiques et proclamation quasi-permanente de l'état de « commotion interne » (état de siège). D'autres présidents avant Álvaro Uribe avaient mis en oeuvre des impôts conjoncturels pour financer l'effort de guerre.

⁶ Au nom de la lutte contre le trafic de drogue, le gouvernement des États-Unis a fait voter en 2000 un plan d'assistance militaire aux pays andins, initialement de 1,4 milliards de dollars sur 5 ans, dont 800 millions destinés à la Colombie, pour la modernisation et l'adaptation de l'équipement militaire et l'entraînement de bataillons spécialisés. À l'occasion de la victoire présidentielle d'Álvaro Uribe, Washington a autorisé l'usage de cette aide pour la lutte contre la guérilla. D'après le *Center for International Policy*, l'aide de Washington à la

institutions sont un lieu de distribution de ressources, cela favorise la corruption et donc réduit l'efficacité de la dépense publique. Dans un moment de restriction des dépenses publiques, il convient d'améliorer l'efficacité et la transparence de l'action publique, en éliminant les lieux où se produit toute dépense inutile. Pendant sa campagne présidentielle, puis pendant les premiers mois de son mandat, Álvaro Uribe prône ainsi l'évolution du système bicaméral (Sénat et Chambre des représentants) vers un système unicaméral, la réduction du réseau diplomatique ou la fusion de certains ministères ou institutions publiques par simple mesure d'économie, sans aucun autre type d'argumentation politique et/ou institutionnelle.

Or, l'originalité du mode de gouvernement d'Álvaro Uribe ne se situe pas seulement dans les priorités affichées, mais aussi dans la manière dont celui-ci entend construire un large appui public à sa politique⁷. Pendant toute sa campagne, il a cherché à établir un lien direct avec son électorat, en s'affranchissant de son parti, et en construisant une structure uniquement pensée pour l'élection. Il a également construit son discours en prenant ses distances avec l'appareil institutionnel dans son ensemble. Ce procédé n'est pas nouveau, même si le régime politique colombien se caractérise, en comparaison avec d'autres pays de la région, par une moindre propension à l'émergence de figures politiques qui construisent leur légitimité sur leur charisme personnel et sur un lien direct avec la population. D'autres présidents ont eu recours au même procédé : tout en provenant de l'un des deux partis traditionnels, ils s'en différenciaient ouvertement par un discours d'autonomie⁸. Mais, lorsque cette pratique existait, elle était limitée à la période de la campagne électorale. Le mode de fonctionnement des institutions politiques, héritage d'une conception libérale, permet d'expliquer cette situation : d'une part, l'absence d'élections intermédiaires, hormis des élections locales, et l'impossibilité constitutionnelle de la réélection présidentielle et, d'autre part, le poids important des institutions représentatives constituent autant de facteurs qui conduisent l'exécutif à privilégier la négociation, en cours de mandat, de soutiens auprès des parlementaires plutôt que la mobilisation permanente des électeurs. Aucun de ses prédécesseurs n'a autant affiché cette volonté de recherche d'une légitimité directe : Álvaro Uribe est le premier à s'engager, dès sa campagne, à organiser un référendum sur ses réformes, afin que l'électorat puisse manifester son appui à son projet. Lors de son discours de

Colombie a été sur la période 2000-2004 de 3 milliards de dollars, dont 2,5 d'aide militaire, ce qui fait de ce pays le 3^e destinataire d'aide militaire des États-Unis dans le monde. Cf. www.ciponline.org

⁷ Pour une présentation de la vision politique du Président par lui-même, Cf. « L'homme de fer, entretien avec Álvaro Uribe », *Politique Internationale*, 97, automne 2002, p.281-288.

⁸ Cela a été le cas par exemple de Belisario Betancur (1982-1986), ou même, dans un registre moins prononcé, d'Andrés Pastrana (1998-2002).

prise de possession, il répète sa volonté de réaliser rapidement une consultation « contre la corruption et la *'politiquería'* (la politique politicienne) ».

Cette mesure prend d'autant plus d'importance que le recours au référendum est présenté par le Président comme l'occasion d'aller au-delà des contraintes d'un appareil institutionnel qui ralentit et déforme ses velléités réformatrices, alors même que sa gestion est très largement appuyée au sein de l'opinion publique, les sondages montrant un fort niveau d'approbation de la politique d'Álvaro Uribe⁹. En effet, le Président ne bénéficie pas au Congrès d'une majorité aussi large et stable qu'il l'aurait souhaité. La crise latente des partis traditionnels s'est manifestée par le fait qu'à chaque mandat présidentiel se dégage une sorte de « groupe présidentiel » au sein des Chambres, composée de législateurs qui au-delà de leurs étiquettes partisans manifestent leur appui au Président et au gouvernement en cours. La composition, la dimension et la fidélité de ce « groupe » est évidemment variable et soumise aux orientations de la politique présidentielle. Álvaro Uribe veut mettre fin à cette pratique en demandant la création d'un groupe parlementaire structuré et visible en tant que tel à l'occasion des élections législatives de mai 2002. Le nombre de députés obtenu est cependant insuffisant pour asseoir une majorité et le Président est obligé, comme ses prédécesseurs, de composer avec une majorité fluctuante¹⁰. S'il peut compter en tout début de mandat sur un appui quasi unanime de la classe politique, et en particulier des deux partis traditionnels, les oppositions ne tardent pas à se faire jour¹¹.

2. Le référendum, une pratique inhabituelle modelée par de fortes contraintes

Dès sa prise de fonctions, Álvaro Uribe choisit la modalité d'un référendum de réforme constitutionnelle sur les principales dispositions de ses réformes. La possibilité de recourir à des mécanismes de démocratie directe existait dans la Constitution de 1886, en

⁹ Celui-ci n'est jamais descendu au-dessous de 65 % selon les sondages depuis sa prise de possession. Cf. María Fernanda Moreno, « La popularidad de Álvaro Uribe », *Revista Semana*, décembre 2004, in www.terra.semana.com.co. Les indications données par ces sondages ne sont prises ici qu'à titre de comparaison avec les deux présidents antérieurs, ou les autres institutions représentatives colombiennes, crédités de taux extrêmement bas.

¹⁰ En début de mandat, 97 représentants sur 165 et 61 sénateurs sur 102 peuvent être considérés comme favorables à la politique gouvernementale. Cette majorité est néanmoins particulièrement hétéroclite puisqu'elle rassemble à la fois des parlementaires élus au nom de nouveaux partis appuyant le Président, de la totalité des élus du Parti conservateur, d'une fraction des élus du Parti libéral et de nombreux élus sur des étiquettes diverses. Sur ces chiffres, cf. *Congreso visible*, 11, juillet 2002, <http://cvisible.uniandes.edu.co>

¹¹ Cf. Daniel Pécaut, *Midiendo fuerzas, Balance del primer año de gobierno de Álvaro Uribe*, Bogota, Planeta, 2003, 208 p.

vigueur jusqu'en 1990, mais de manière très limitée, héritage formel d'un libéralisme politique qui entendait prévenir un usage plébiscitaire des mécanismes de démocratie directe. Le référendum de réforme constitutionnelle a même été supprimé en 1968. De fait, il n'a été organisé des référendums qu'à deux reprises, dans des moments de mutations institutionnelles exceptionnelles.

En décembre 1957, la fin de la dictature du Général Rojas Pinilla (1953-1957) et le rétablissement du régime civil par la mise en place d'un partage de pouvoir entre les deux principaux partis est approuvée par référendum¹². En mai 1990, la convocation d'une Assemblée constituante est également approuvée par référendum (88% de « oui », avec un taux de participation de 45 %). Mais le contexte juridique dans lequel se déroule alors ce référendum est significatif : la Cour Suprême ne déclare pas inconstitutionnel le décret présidentiel qui convoque l'élection pour l'Assemblée nationale constituante, en considérant que l'état de siège alors en vigueur élargit les compétences présidentielles au point de lui permettre, dans un moment particulièrement « anormal », de consulter le « constituant primaire »¹³. La Colombie vivait alors une période de très vive violence politique (assassinats de trois candidats à l'élection présidentielle, attentats sanglants à Bogota). La demande de convocation d'une Constituante était d'ailleurs portée par une mobilisation sociale significative, qui avait organisé lors des élections locales de mars 1990 un faux référendum.

La nouvelle Constitution de 1991, et des législations postérieures (en particulier la loi 134 de 1994), ont renforcé ces mécanismes dans une volonté de promouvoir la participation. En plus du référendum (« *referendo* ») sur une décision de l'exécutif déjà approuvée par le pouvoir législatif (et qui peut être d'origine exécutive, législative ou populaire) ou sur une réforme constitutionnelle, il existe désormais la possibilité de l'initiative populaire législative, du référendum de révocation du mandat d'un élu, du référendum sur les décisions de l'exécutif (« *plebiscito* ») et de la consultation sur une question d'ordre général (« *consulta popular* »). Chacun de ces mécanismes peut être mis en œuvre aux différents niveaux

¹² Cf. Alexander Wilde, « Conversations among gentlemen : oligarchical democracy in Colombia », p.28-81, dans Juan J. Linz, Alfred Stepan, *The breakdown of democratic regimes : Latin America*. Baltimore, The John Hopkins University Press, 1978 et plus largement sur la période Daniel Pécaut, *L'ordre et la violence en Colombie*. Paris, EHESS, 1987, 486 p.

¹³ Cette situation a conduit Jean-Michel Blanquer à affirmer que « la *Constituyente* commence son parcours non pas contre mais à côté de la légalité ». Cf. Jean-Michel Blanquer, « Colombie : la nouvelle constitution », *Problèmes d'Amérique latine*, 7, octobre 1992, p.85. Pour une analyse comparée sur l'ensemble du contexte socio-politique de la période, cf. Olivier Dabène, « Les narcodémocraties andines », *Les Etudes du CERI*, 20, septembre 1996, p.1-32.

d'organisation territoriale (national, départemental, local)¹⁴. Mais dans chaque cas, la législation maintient des mécanismes d'encadrement extrêmement détaillés et rigoureux¹⁵. Les pratiques d'Hugo Chávez au Venezuela n'ont d'ailleurs fait que renforcer les prévenances à l'égard d'un usage plébiscitaire des consultations directes. De ce fait, aucun de ces mécanismes n'a été mis en œuvre en Colombie au niveau national¹⁶.

Dans le cas d'un référendum de réforme constitutionnelle, la Constitution prévoit que le texte doit être approuvé d'abord par les deux chambres, puis soumis aux électeurs. Pour que la consultation soit validée, une majorité simple est suffisante, mais avec une participation supérieure à 25 % des inscrits. Fruit de nombreux va-et-vient entre le gouvernement, le Congrès et le Conseil d'État, la consultation se présente de manière assez complexe, sous la forme de 15 questions séparées, chacune sur un aspect spécifique de la réforme, mais présentées sur un même bulletin. Elles portent successivement sur :

- l'exclusion à vie de toute fonction publique ou élective de tout responsable politique ou administratif reconnu coupable de corruption,
- le caractère nominal et public du vote des élus dans les assemblées,
- la suppression des suppléants au Congrès¹⁷,
- le contrôle du budget public par le Congrès, avec la mise en place d'instances publiques consultatives,
- la séparation entre fonctions électives et administratives au Congrès,
- la modification du mode de scrutin pour les élections législatives¹⁸, et la réduction du nombre de sièges des deux assemblées,

¹⁴ Cf. Carlos Ariel Sánchez, « Participación ciudadana, participación democrática y censo electoral en Colombia », p.187-206, dans Oscar Delgado et alii, *Modernidad, democracia y partidos políticos*, Bogota, FIDEC, 1996.

¹⁵ L'organisation d'un référendum révocatoire n'est possible que s'il est demandé par un nombre d'électeurs équivalent à au moins 40 % du nombre des suffrages exprimés lors de l'élection de l'élus dont la révocation est demandée, en sachant que seuls les électeurs ayant participé à l'élection en question sont autorisés à demander sa révocation. La révocation en sera effective que si elle est approuvée par au moins 60 % des votants, dont le nombre doit être supérieur à 60 % de la participation le jour de l'élection de l'élus, et en sachant que seuls pourront voter les électeurs qui auront participé à l'élection en question. Ces contraintes ont été allégées fin 2004 par le Conseil d'État.

¹⁶ Seuls quelques élus locaux y ont eu recours. En 1997, un « faux » référendum, sur le modèle de celui de mars 1990, est convoqué par de nombreuses associations afin d'appuyer le « Mandat national pour la paix ».

¹⁷ De très nombreux parlementaires cèdent leur siège en cours de mandat à leurs suppléants, généralement pour rétribuer un appui politique. Ainsi pour la mandature 1998 et 2002, seuls 29 % des sénateurs et 27 % des représentants ont conservé leur siège. Cf. *Congreso visible*, 11, juillet 2002, <http://cvisible.uniandes.edu.co>

¹⁸ La mode de scrutin en vigueur est la représentation proportionnelle au plus fort reste, sur une base départementale pour la Chambre des représentants, et sur une base nationale pour le Sénat. Mais l'absence de seuil minimal, la possibilité pour une même formation de présenter autant de candidats qu'elle le souhaite, et l'utilisation systématique de ce recours par presque tous les partis, a fait dériver le mode de scrutin vers une logique « micro-majoritaire », où il s'agit d'obtenir des sièges en ayant un « plus fort reste » que ses adversaires (tactique dénommée localement comme « *operación avispa* »). Le nouveau mode de scrutin maintient la

- la lutte contre l'absentéisme parlementaire, sanctionné par la perte de l'investiture,
- le régime des retraites de certains fonctionnaires et des parlementaires, limitant le niveau maximum de retraite à l'équivalent de 25 salaires minimaux mensuels,
- la centralisation du contrôle budgétaire public, par la suppression des instances locales de l'organisme chargé du contrôle budgétaire,
- l'interdiction de dons d'organismes publics ou parapublics pour le financement des campagnes électorales,
- l'assignation exclusive sur l'éducation et le social des fonds économisés par la suppression des niveaux locaux de l'organisme public chargé du contrôle du budget public,
- l'assignation sur l'éducation et le social de fonds provenant des rentes (pétrolière, etc.) aux niveaux territoriaux,
- le blocage des dépenses publiques de fonctionnement, hormis celles relatives à la défense et à la sécurité publique, pendant 2 ans (y compris par le gel des salaires et des retraites des fonctionnaires supérieurs à 2 salaires minimums)¹⁹,
- les modalités d'inscription juridique des partis politiques (conditionnée à un résultat électoral minimum, de 2 % aux élections législatives et 5 % à l'élection présidentielle), et la limitation du nombre de candidats présentés par un parti à une élection au nombre de sièges à pourvoir,
- la date d'entrée en vigueur des modalités approuvées.

L'essentiel des réformes proposées visent le mode de fonctionnement du pouvoir législatif, et de manière plus secondaire celui de certains organismes publics. Même si Álvaro Uribe présente sa politique de « sécurité démocratique » comme un ensemble, la consultation ne concerne en aucune manière le volet spécifiquement sécuritaire – celui-ci étant même exclu des mesures d'économies budgétaires préconisées²⁰.

Face au Président, les autres partis et dirigeants politiques adoptent des positions contrastées. Si quelques dirigeants s'expriment pour le « non », les opposants à la politique

représentation proportionnelle mais introduit un seuil minimal (2 % des voix au niveau national au Sénat, la moitié du quotient électoral dans chaque département pour la Chambre), et une répartition selon le système d'Hondt. À titre d'exemple de la dispersion, pour le Sénat, seules 3 listes ont dépassé 2 % au niveau national lors des élections de 2002, le sénateur le « plus mal » élu n'ayant obtenu que 0,43 % des voix.

¹⁹ Une réforme de la Constitution, votée en juillet 2001 sous la Présidence d'Andrés Pastrana, avait déjà limité l'augmentation des dépenses publiques, hors secteurs de la santé, défense et retraites des fonctionnaires à un maximum de 1,5 point au-dessus de l'inflation pour la période 2002 à 2008.

²⁰ Une analyse attentive des motivations du comportement électoral lors de la présidentielle de 2002 montre que nombre d'électeurs ont voté pour Álvaro Uribe davantage pour son engagement affiché dans la lutte contre la corruption que parce qu'il représentait une solution répressive en matière de conflit armé interne. Cf. Gary Hoskin et alii, *Colombia 2002, Elecciones, comportamiento electoral y democracia*, Bogota, Uniandes, 2003. Cette donnée a sans doute compté à l'heure d'organiser le référendum.

gouvernementale, quelque soit leur bord, s'expriment majoritairement pour l'abstention, afin de mettre en échec la validation du référendum. La forte personnalisation de la campagne, l'aspect procédurier des mesures soumises au vote et la lourdeur de la consultation conduisent rapidement à occulter les mesures proposées, et à se concentrer sur l'approbation ou non de la politique présidentielle.

3. *La rhétorique de légitimation du pouvoir présidentiel, aux confins du néo-populisme et d'une référence technocratique*

Le Président va s'engager très fortement dans la campagne référendaire, et en faire l'un des moments forts du début de son mandat. En plus de nombreuses interventions publiques sur cette question dans les grands médias nationaux, d'un très important déploiement d'informations sur le référendum, et de la mobilisation d'une structure construite pour l'occasion, *Colombianos por el Referendo*, le Président ira même jusqu'à participer à des programmes télévisés non politiques de grande écoute. Cet engagement personnel s'accompagne néanmoins de fortes précautions, afin de ne pas porter le flanc à la critique d'un usage plébiscitaire du référendum. Le gouvernement va ainsi souligner qu'il s'agit d'ajustements techniques, qui ne représenteront pas de changements majeurs, et donc ne vont pas remettre en question l'ordonnancement institutionnel de la démocratie colombienne. Par contre, l'adoption de ces mesures permettrait des économies budgétaires conséquentes, estimées à 7 milliards de dollars sur les 5 années à venir, qui, dans un contexte de difficultés budgétaires, sont présentées comme indispensables. Dans la même perspective, le Président Uribe et l'ensemble de son gouvernement ne s'impliquent dans les élections locales que de manière extrêmement secondaire, ce qui permet de déconnecter les deux élections, et de ne pas subordonner les enjeux locaux à la logique référendaire²¹.

Dans l'un des discours de campagne, le Président déclare : « J'ai un rêve : si le référendum est approuvé, je crois que la confiance internationale dans la Colombie va être infinie. Si un peuple pauvre et avec autant de difficultés est capable d'approuver un référendum qui ne contient aucune incitation au populisme, alors c'est un peuple qui mérite

²¹ La dynamique fonctionne dans les deux sens : le Président n'a pas « parrainé » de candidats aux élections locales, et peu de candidats se sont réclamés de la majorité présidentielle. Il n'y a pas eu de ce fait de relations fortes entre référendum et élections, comme cela a été le cas en France, en 1958 (28 septembre, référendum sur la Constitution de la 5^e République, 23 et 30 novembre élections législatives) et 1962 (28 octobre, référendum sur l'élection directe du Président de la République, 18 et 25 novembre élections législatives).

tout le respect et la considération »²². Caractéristique du type d'engagement pendant la campagne, cet extrait rend compte de la rhétorique mobilisée : il s'agit de mettre le référendum, et donc l'expression politique directe, au service d'une valorisation des critères de responsabilité des citoyens et de respectabilité de l'État, et par là de rejeter, en les mettant sur le même plan, à la fois l'aventurisme que représenterait une expérience populiste reposant sur un usage plébiscitaire du référendum, et le rejet des mesures proposées, qui conduirait le pays à la ruine. À l'issue de la consultation, lorsqu'il apparaît que celle-ci, pour l'essentiel, n'a pas été validée, Álvaro Uribe tient des propos similaires : sur un registre qui en appelle à la responsabilité, à la lucidité et au sens du devoir et du sacrifice des Colombiens, il déclare au sujet des problèmes budgétaires du pays : « Le crédit de la Colombie, sa bonne réputation comme emprunteur, ne peuvent être remis en question. Avec les banques multilatérales, nous devons agir comme le ferait une famille qui fait attention à son budget (...) (Dans ce pays), nous ne remettons pas en cause les dettes et nous allons les payer dans leur totalité. Mais nous avons des millions de pauvres qui réclament des investissements. Pour la démocratie, le fait que l'État ne paie pas ses dettes est tout aussi grave que le fait que ses citoyens souffrent de faim pour payer des dettes (...) J'invite mes compatriotes à conserver la lucidité et le bon sens qui ont toujours prévalu sur la dette publique (...) La communauté internationale doit répondre aux énormes efforts que le peuple colombien accomplit pour respecter sa tradition de responsabilité et de fiabilité (en matière de dettes externes) »²³.

Ce discours permet d'illustrer la conception du pouvoir que cherche à mettre en place Álvaro Uribe. S'il y a bien une expression du « présidentielisme fort » qui se fait jour dans les pays andins²⁴, elle apparaît comme une modalité originale, qui ne peut être décrite seulement par la qualification de pouvoir néo-populiste²⁵. En effet, la pratique du pouvoir d'Álvaro Uribe est différente des formes de néo-populismes qui ont émergé dans la région²⁶. Le

²² Discours du président Álvaro Uribe pendant la campagne du référendum à Barranquilla, 14 octobre 2004, in www.presidencia.gov.co

²³ Discours télévisé du président Álvaro Uribe sur les résultats du référendum et des élections locales, 29 octobre 2004, in www.electorales.com

²⁴ Cf. Francisco Gutiérrez, « Ilegalidad y sistema política en Colombia... », art. cité. Sans les nommer expressément, l'auteur renvoie aux expériences d'Alberto Fujimori (1990-2000) au Pérou, d'Hugo Chávez (depuis 1999) au Venezuela, ainsi qu'à celles de divers présidents en Équateur (Abdala Bucaram, 1996-1997, Jamil Mahuad 1998-2000). Pour une comparaison Colombie/Venezuela, cf. Marco Palacios, « Presencia y ausencia de populismo, un contrapunto colombo-venezolano », p.327-364, in Guy Hermet, Soledad Loaeza, Jean-François Prud'homme, *Del populismo de los antiguos al populismo de los modernos*. Mexico, El Colegio de México, 2001.

²⁵ Cf. John Dugas, « The emergence of neopopulism in Colombia ? The case of Álvaro Uribe », *Third World Quarterly*, 24, 6, novembre 2003, p.1117-1136.

²⁶ L'expression « néo-populisme » a été forgée pour décrire des expériences de gouvernement contemporaines dans lesquelles se combinent personnalisation du pouvoir dans la figure du Président, recherche d'une

Président colombien n'est pas un leader tribunitien, il ne possède pas un grand charisme, ni direct, ni médiatique, et il n'a pas cherché à mobiliser et encadrer les masses exclues au service de son pouvoir personnel. Néanmoins l'appel direct à la nation et le court-circuitage des partis et des institutions démocratiques, comme rhétorique et pratique d'un pouvoir politique, sont des procédés quasi inexistantes dans le contexte colombien, ce qui renforce l'idée de l'émergence d'un type de légitimation spécifique, caractérisé par le fait qu'une certaine tonalité néo-populiste et une ratification technocratique s'auto-entretiennent.

Álvaro Uribe ne cesse de rappeler que le référendum est conçu pour rétablir la dignité et de la continuité de la nation, employant par là un répertoire lexical assez semblable à celui des dirigeants populistes classiques. Mais la perspective est doublement inversée par rapport au populisme classique, et même aux formes néo-populistes qui émergent en Amérique latine, à la fois dans la légitimité mobilisée, et dans le public à qui elle s'adresse. D'une part, ce n'est pas la personne du dirigeant qu'il faut appuyer, au nom d'une légitimité charismatique, mais ses choix politiques, au nom d'une légitimité essentiellement rationnelle-légale. Toute position opposée est tolérée, mais, au nom de cette véracité, qualifiée d'emblée d'irréaliste, puisque non scientifique, donc d'aventureuse, voire de populiste. D'autre part, la dignité invoquée ne se conquiert pas en interne sur l'affirmation de la dignité et de la fierté nationale à partir d'une mobilisation sociale des populations jusque-là marginalisées, mais en externe, puisqu'elle est principalement liée à l'évaluation que porteront sur la réputation de la Colombie les pays les plus puissants et les organismes multilatéraux, et en particulier financiers.

II. Utiliser ou contrecarrer l'effet de surprise comme enjeu de qualification d'un résultat ambigu

La lecture immédiate des résultats du référendum puis des élections locales va conduire à souligner le fait que le Président ne dispose pas de l'appui attendu. La défaite est

légitimation à partir d'un lien direct avec la population, en particulier à travers l'usage des médias, et mise en œuvre de politiques néo-libérales. Sa pertinence a été très largement discutée, tant la dernière dimension paraît contradictoire avec l'affichage d'une redistribution au profit des exclus tel qu'il a été mis en avant dans le populisme des années 1930 à 1950. Pour une synthèse récente, cf ; Pierre-André Taguieff, *L'illusion populiste, de l'archaïque au médiatique*, Paris, Berg, 2002. Pour une comparaison Europe / Amérique latine, cf ; Guy Hermet, Soledad Loaeza, Jean-François Prud'homme, *Del populismo de los antiguos al populismo de los modernos*, ouvrage cité. Enfin, pour une réflexion sur les cas latino-américains mettant en avant les affinités

en réalité plus ambiguë qu'elle n'y paraît ; mais en recourant à la rhétorique de la surprise, à la fois les médias, mais surtout les opposants à la politique d'Álvaro Uribe, cherchent à renforcer cette dimension d'échec. Par réaction à l'idée d'un résultat surprenant, le Président et son gouvernement entendent au contraire dépasser un échec qui ne serait que circonstanciel et ratifier un rapide retour à la normalité.

1. Un référendum sans quorum

Au soir de l'élection, les premiers résultats font apparaître que si le « oui » l'emporte très largement à toutes les questions, le niveau de participation frôle le minimum requis. Un débat de procédure extrêmement vif se fait jour pendant le dépouillement, en particulier sur le décompte des bulletins non marqués²⁷ et sur la composition des listes électorales. Le Président lui-même intervient dans le débat en exigeant un comportement irréprochable des opérations de dépouillement et fait remarquer que des personnalités politiques connues et récemment décédées figurent encore sur les listes électorales. Pendant les jours suivants, le résultat exact sur le niveau de participation est incertain. Mais les premières estimations laissent penser que la participation est inférieure au seuil des 25 %. Dès le mercredi 29 au soir, le Président accepte l'échec de la consultation lors de son intervention à la télévision en prenant acte du fait que la plupart des questions ne seront pas validées.

Officiellement, il faut attendre la fin décembre pour connaître les résultats définitifs. Les niveaux de participation et le niveau atteint par le « oui » sont assez proches à toutes les questions, à cause du bulletin unique. Néanmoins, les différences sont suffisamment significatives pour entraîner ou non la validation : seule la 1^{ère} question (portant sur le bannissement politique de tout responsable politique reconnu coupable de corruption) est effectivement validée, avec 93,3 % de oui, et une participation de 25,11 % (dépassant le seuil minimal de seulement 25 000 voix). Dans 12 autres questions, le « oui » l'a emporté en ralliant entre 90 et 95 %, dans deux, entre 80 et 85 %. Mais pour toutes ces questions, la participation a été insuffisante, même si cela a été le fait d'une marge parfois très réduite :

entre néolibéralisme et néopopulisme, cf. Kurt Weyland, « Neopopulism and neoliberalism in Latin America : how much affinity ? », *Third World Quarterly*, 24, 6, novembre 2003, p.1065-1115.

²⁷ Le choix de l'électeur s'exprime par le fait de cocher son choix sur un bulletin. Dans les élections pour les instances représentatives, il est prévu un espace pour le vote « blanc », qui est décompté dans les suffrages exprimés. Cette possibilité n'était pas donnée pour le référendum, où seuls ont été comptés comme exprimés les votes « oui », « non » et « nuls », et non les « bulletins non marqués » (bulletins sans aucun choix exprimé). La prise en compte de ces bulletins aurait permis la validation de l'ensemble des questions : ils ont représenté entre 6 et 17 % des votes valides, selon les questions.

pour 5 questions, la participation est comprise entre 24,5 et 25 %, pour 5 autres entre 24 et 24,5 %. Pour la question 3 (suppression des suppléants), la participation est de 24,97 % (il aura manqué 5000 voix).

Au niveau géographique, la participation a été plus élevée dans la capitale, dans un grand centre-nord des cordillères andines, et plus faible à la fois dans les départements les plus ruraux, les moins intégrés à la vie économique du pays (côte pacifique, départements amazoniens), mais également dans des départements au poids important de la région caraïbe et du sud andin. Ainsi, sur la question 1, la participation a été significativement plus importante que la moyenne nationale à Bogota (30,18 %), dans le Cundinamarca (département entourant pratiquement la capitale) (29,96 %) et dans l'Antioquia (28,08 %)²⁸ (voir tableau 1). Elle a été également importante dans l'ensemble des départements qui forment un vaste cercle autour de la capitale, qu'il s'agisse des départements de l'axe du café à l'ouest (Caldas, Quindío et Risaralda), des départements andins au nord de Bogota (Santander, Norte de Santander et Boyacá), et de ceux des Llanos, vers la frontière avec le Venezuela, (Casanare et Arauca).

La défaite du projet présidentiel paraît d'autant plus forte que les élections locales se traduisent par des victoires de candidats indépendants. Dans la capitale, Luis Eduardo Garzón l'emporte avec 46,3 % des voix. Ancien syndicaliste, ancien candidat à l'élection présidentielle de 2002, il a été l'un des principaux animateurs de la création d'une nouvelle formation partisane de gauche, le *Polo Democrático Independiente* (PDI)²⁹. À Medellín, Cali, Barranquilla, ce sont des candidats indépendants qui l'emportent, de même que pour plusieurs postes de gouverneurs, y compris dans des départements les plus peuplés, comme le Valle. Sur les 32 postes de gouverneurs soumis à élection, la moitié sont remportés par des candidats n'appartenant pas à l'un des deux partis traditionnels. Ces élus, issus de trajectoires militantes diverses, s'imposent face à des personnalités reconnues de la vie politique colombienne.

²⁸ Ces entités représentent à elles trois un tiers de l'électorat national.

²⁹ La gauche partisane a toujours eu une place marginale dans les élections en Colombie. Le Parti communiste navigue depuis les années 1950 entre soutien à la lutte armée des FARC et participation électorale. Il a atteint ses plus hauts résultats dans les années 1980, lorsqu'une formation qui en est issu, la *Unión Patriótica* a investi la scène électorale. Mais la plupart de ses dirigeants et cadres ont été assassinés par la suite. En 1990, des secteurs de gauche ont rejoint la formation politique issue de la réinsertion de certains groupes de guérilla, mais celle-ci entendait avoir un discours qui dépassait le clivage gauche/droite. De fait, Luis Eduardo Garzón est le premier candidat à se présenter à une élection présidentielle sur une étiquette de gauche depuis 1986.

2. Au-delà de la surprise, des résultats en continuité avec des tendances antérieures ?

Or, dans le contexte de l'évolution du système politique colombien, ce n'est pas tant la victoire de candidats indépendants qui est surprenante, que, d'une part, la comparaison de la participation entre les deux élections et de l'autre, l'émergence, encore fragile de formations partisans alternatives aux partis traditionnels. Même si l'abstention est traditionnellement forte dans le pays (généralement autour de 50 %), le phénomène est particulièrement marqué pour le référendum, alors que la participation aux élections locales est, au niveau national, conforme à la moyenne (voir tableaux 1 et 2).

À Bogota, l'abstention double entre la présidentielle et le référendum, alors même que la ville se situe parmi les entités où la participation a été la plus forte : plus de 2,1 millions d'électeurs se sont déplacés à l'occasion de l'élection présidentielle, ils sont moins de 1,2 million lors du référendum, mais plus de 1,6 million le lendemain pour l'élection municipale. Dans l'Antioquia, plus de 1,4 million d'électeurs participent à l'élection présidentielle, mais ils ne sont plus que 900 000 lors du référendum et à nouveau 1,2 million pour élire le gouverneur. L'écart est encore plus manifeste dans la région caraïbe, où l'abstention est traditionnellement forte, et la participation électorale encadrée par des caciques locaux qui peuvent mobiliser un électorat en fonction de l'importance qu'à pour eux l'enjeu de l'élection. Ainsi dans l'Atlántico (département dont Barranquilla est la capitale), 450 000 électeurs participent à l'élection présidentielle ; ils sont trois fois moins pour le référendum, soit une participation de 12,5 %. Par contre, le lendemain, la participation retrouve un niveau plus habituel, en dépassant même celle de l'élection présidentielle – ce phénomène se reproduisant dans l'ensemble de la côte caraïbe (voir dans les tableaux 1 et 2, Bolívar et Córdoba).

Cet écart montre qu'il y a eu un phénomène d'abstentionnisme particulièrement marqué lors du référendum. Du fait de l'implication personnelle du Président Uribe dans cette consultation, la non-validation de la quasi totalité des questions apparaît bien comme un désaveu des orientations présidentielles.

Mais au-delà du contexte de forte abstention, les résultats de la consultation peuvent être mis en relation avec ceux de l'élection présidentielle : le « oui » recueille quasiment le même nombre de voix qu'Álvaro Uribe lors de l'élection présidentielle³⁰. Cette proximité

³⁰ Álvaro Uribe a obtenu 5 863 000 voix ; le « oui » à la première question en recueille 5 874 000. Cf. Alexander Reina, « Del imperio mediático al realismo político », *Revista del Observatorio social de América Latina*, 12, septembre 2003, p.139-146.

peut être affinée au niveau régional (voir tableaux 1 et 2) : dans les départements où le Président a obtenu ses meilleurs résultats à l'élection présidentielle, la participation est la plus forte au référendum, la corrélation étant également vérifiée dans l'autre sens.

Tableau 1 – Participation électorale et résultat obtenu par Álvaro Uribe à l'élection présidentielle de 2002 (10 départements les plus peuplés)

<i>Département</i>	<i>Électeurs inscrits en 2002</i>	<i>Votes valides en 2002</i>	<i>Taux de participation</i>	<i>Votes pour A. Uribe</i>	<i>Résultat en % d'A. Uribe</i>
Bogotá	3837203	2120125	55,25	1214379	57,28
Antioquia	3071272	1409531	45,89	933161	66,20
Valle	2496988	1067767	42,76	606696	56,82
Atlántico	1300929	454059	34,90	170400	37,53
Cundinamarca	1223196	644906	52,72	347460	53,88
Santander	1206944	681218	56,44	259176	38,05
Bolívar	1019182	342952	33,65	132912	38,76
Córdoba	796309	364031	45,71	142407	39,12
Tolima	817892	357364	43,69	182283	51,01
Norte de Santander	775923	346088	44,60	207710	60,02
<i>Total National</i>	<i>24208311</i>	<i>11051645</i>	<i>45,65</i>	<i>5862655</i>	<i>53,05</i>

Tableau 2 – Participation électorale au référendum et aux élections locales de 2003 en Colombie (10 départements les plus peuplés)³¹

<i>Département</i>	<i>Électeurs inscrits 2003</i>	<i>Référendum (1)</i>			<i>Élections locales (2)</i>	
		<i>Votes valides</i>	<i>Participation (%)</i>	<i>Votes « Oui »</i>	<i>Votes valides</i>	<i>Participation (%)</i>
Bogotá	3922818	1183820	30,18	1104425	1650911	42,08
Antioquia	3185951	894519	28,08	840676	1244904	39,07
Valle	2576862	630581	24,47	591373	1014303	39,36
Atlántico	1313245	164469	12,52	156194	518273	39,47
Cundinamarca	1273648	381565	29,96	346435	654556	51,39
Santander	1245936	376964	30,26	353697	639827	51,35
Bolívar	1079651	174575	16,17	163454	457685	42,39
Córdoba	843414	159508	18,91	149164	438999	52,05
Tolima	835188	200938	24,06	184988	334507	40,05
Norte de Santander	809216	256766	31,73	242498	362397	44,78

³¹ Le taux de participation aux élections en Colombie tel qu'il est officiellement annoncé considère comme exprimés les votes nuls, blancs et non marqués. Afin de rendre plus comparables la participation aux élections locales et au référendum (où ont été comptés comme exprimés les bulletins nuls mais pas les bulletins non marqués), la participation aux élections présidentielle et locales ne considère que les votes valides (votes pour des candidats et votes blancs), et donc exclut votes nuls et non marqués.

Total National	25069773	6293807	25,11	5874193		

(1) : résultats pour la 1^{ère} question

(2) : résultats de l'élection municipale pour Bogota, des élections pour les gouverneurs dans les autres départements.

Source des deux tableaux : élaboration personnelle à partir des données de la *Registraduría Nacional del Estado Civil* (www.registraduria.gov.co)

3. Accentuer ou banaliser la surprise, un moyen de qualifier socialement l'importance politique du résultat du référendum

Il y a bien un élément de surprise dans les résultats du vote. Au référendum, la participation est faible et la plupart des questions non adoptées. Aux élections locales, ce sont des candidats indépendants qui l'emportent. À considérer le référendum tel que l'a conçu Álvaro Uribe, c'est-à-dire comme une ratification populaire des orientations de sa politique, le résultat peut être effectivement lu comme un échec, surprenant et inattendu. L'élément de surprise ne se situe pas ici dans le fait qu'il y ait un écart très significatif entre les orientations du vote annoncés par les sondages et l'expression effective du suffrage par les citoyens. Même s'il y a eu des mobilisations ponctuelles contre telle ou telle question du référendum, l'approbation du référendum semblait ne pas poser de problèmes *a priori*. Or s'il y a bien échec de la volonté présidentielle de soumettre son projet de réforme à ratification, celui-ci repose sur la contrainte institutionnelle existante pour valider le référendum, et non sur un rejet massif de la politique présidentielle. Si surprise il y a, elle réside davantage dans l'incapacité d'un président bien élu, et bénéficiant d'importants indices de popularité³², de mobiliser une assise électorale supérieure à celle qui lui avait permis d'accéder à la mandature suprême. La non-validation donne une lisibilité immédiate à la valeur constitutionnelle de l'expression populaire. Mais le Président obtient tout de même sur l'approbation qu'il demandait un nombre significatif de voix, hors de tout mécanisme d'encadrement et de mobilisation partisane. Entre un quorum non obtenu et une mobilisation appréciable de voix, il y a un espace d'ambiguïté pour l'interprétation de la consultation qu'essayent d'exploiter

³² L'écart entre les indices de popularité et la faible mobilisation des électeurs est mise en avant au niveau médiatique, en particulier par la presse, comme un facteur de surprise, d'autant que les sondages réalisés à la fin de l'année 2002 montrent que l'échec du référendum n'affecte en rien le haut niveau d'approbation de la politique gouvernementale. Mais à la précarité scientifique de tels indices, il convient d'ajouter qu'ils ne sont réalisés en Colombie qu'à partir d'échantillons représentatifs de l'électorat des quatre plus grandes villes, où la participation électorale est significativement plus importante.

les partisans comme les adversaires du Président, à partir de l'idée de surprise ou au contraire de sa banalisation.

Un résultat référendaire simplifie sur une logique binaire l'expression du suffrage, et dès lors conduit à pousser à outrance la logique de victoire ou de défaite. Cette donnée est d'autant plus forte si le référendum est à l'initiative d'une figure politique particulière, aisément identifiable et centrale dans le régime politique, et si cette dernière s'y est impliquée particulièrement, voire la conçoit comme une forme d'approbation à sa politique au-delà de la question précise. Dans ces contextes, la surprise peut être d'autant plus frappante. Le recours au référendum dans le cas de la Constitution de la République française de 1958 constitue ici un cas particulièrement illustratif, puisque le Président peut convoquer un référendum à son initiative, dans des circonstances de faible contrôle institutionnel, et dans un contexte de forte implication personnelle. Or, y compris dans des cas dans lesquels il n'y a pas de seuil minimal de participation ou d'expression pour la validation de la consultation, des taux d'abstention importants constituent un élément supplémentaire de qualification, qui perturbe la logique d'approbation ou de rejet³³.

Recourir à l'idée de surprise, c'est, pour ceux qui l'emploient, profiter de cette situation d'ambiguïté pour renforcer le constat de l'échec d'Álvaro Uribe. Certains iront jusqu'à souligner qu'il s'agit de la première défaite électorale du Président dans sa vie politique. En assimilant le résultat du référendum et celui des élections locales, l'insistance à dire le caractère surprenant des résultats de ce week-end électoral permet non seulement de souligner la défaite présidentielle, mais d'imposer la lecture selon laquelle les forces politiques d'opposition sont celles à qui revient la victoire³⁴. Cette construction rhétorique de la qualification de la défaite repose néanmoins sur l'adjonction de deux élections aux enjeux différenciés.

Le panorama politique issu des élections locales est, en effet, en grande continuité avec l'affirmation au niveau local de candidats et/ou de formations qui ne se réclament plus de l'un des deux partis traditionnels, même s'ils en sont parfois issus. Très rapidement après la mise en place d'élections au suffrage universel direct des maires et des gouverneurs (1988),

³³ Ainsi les accords de Matignon portant sur le statut de la Nouvelle-Calédonie ont été approuvés lors du référendum du 6 novembre 1988 par 80 % de « oui », mais avec un taux de participation de 37,9 % (seuls 26 % des inscrits ont voté « oui »). Le passage au quinquennat pour le mandat présidentiel a été approuvé lors du référendum du 24 septembre 2000 par 73,2 % de « oui », avec un taux de participation de 30,2 % (seuls 18,5 % des inscrits votant « oui »). Le référendum du 20 septembre 1992 sur la ratification du Traité de Maastricht, est exemplaire de la rupture de la logique binaire. Avec un taux de participation de 69,7 %, le « oui » a représenté 51 % des suffrages exprimés, ce qui a conduit à une division en tiers des inscrits (34,3 % des inscrits votant « oui », 32,9 % votant « non », et 30,3 % s'abstenant).

le niveau local a vu l'émergence de nombreux mouvements indépendants, qui ne se réfèrent à aucun des deux partis politiques importants. Mais cette émergence de nouvelles légitimations n'a pas remis en question le modèle bipartisan au niveau national, tant elles sont éclatées et ne répondent qu'à des configurations locales sans articulation apparente avec la scène nationale. La seule nouveauté réelle des élections locales de 2003 est constituée par le succès relatif qu'obtient la nouvelle formation de gauche, à la mairie de Bogotá, et dans certains départements importants. Si le succès du PDI est indéniable, et inédit dans le contexte national, il demeure pour l'instant localisé, et repose encore sur des personnalités connues, davantage que sur une identité partisane encore en gestation. À Bogotá, le parti obtient ainsi seulement 9,3 % des voix aux élections pour le conseil municipal (dont l'élection est séparée de celle du maire) et 8 sièges sur 45. S'il s'affirme ainsi comme une des deux plus grandes forces politiques de la capitale, il y a néanmoins une grande distance entre les voix obtenues par le maire et celles de son parti.

En ce qui concerne le référendum, le gouvernement va adopter rapidement une attitude consistant à banaliser l'effet produit par sa non-validation, afin de mettre fin rapidement à cette situation de résultat ambigu. En procédant très rapidement à un important renouvellement ministériel, où des figures très visibles du gouvernement vont être changés, le Président renforce l'idée que le référendum s'est traduit par un échec, et que cela signifie la nécessité d'une forme de changement de cap, mais dont il s'approprie l'orientation à donner. Le ministre de l'Intérieur et la ministre de la Défense, deux des figures les plus visibles du gouvernement, ainsi que le ministre de l'Environnement et les principaux responsables des forces armées, sont en effet remplacés par des personnalités moins connues, venues du monde de l'entreprise privée. Pourtant les choix opérés dans les nouvelles nominations signalent l'orientation prise par le Président : l'échec est interprété comme étant lié à une mauvaise relation avec les parlementaires, et à leur faible mobilisation, et non à une remise en cause des orientations de la politique présidentielle.

Dans le discours prononcé à l'issue de la consultation, le Président annonce sa volonté de faire adopter les mesures qui auraient reçu le plus d'appui populaire par la voie législative. Sur une des questions les plus centrales, celle de la réforme du mode de scrutin, une initiative parlementaire a ainsi été déposée par des parlementaires proches du Président en parallèle au processus de référendum. Votée en juillet 2003, la réforme conduit à un changement de mode de scrutin qui s'applique dès les élections locales d'octobre. La volonté de rationalisation et

³⁴ Cf. Alexander Reina, « Del imperio mediático al realismo político », art. cité.

de structuration des élections selon des identités partisans plus affirmées se concrétise par l'introduction d'un seuil minimal pour la répartition des sièges, l'application du système d'Hondt et la limitation du nombre de candidatures par parti. Si les effets sont importants par rapport à la situation antérieure, ils sont encore limités par la faiblesse du seuil minimal, qui maintient un fort éclatement de l'offre partisane³⁵. Par ailleurs, la possibilité d'exprimer un vote préférentiel au sein de certaines listes, et pas dans d'autres, ne concourt pas à la simplification du vote. Dans la même logique, cette réforme a également ratifié l'inscription juridique des partis, et donc la participation au financement public, à l'obtention d'un résultat électoral minimal. Enfin, un projet de loi en discussion prétend organiser l'existence des groupes parlementaires dans les deux chambres.

Les mesures d'économie budgétaire sont adoptées dans plusieurs lois économiques et lors des discussions sur le budget. Et dès le début de l'année 2004, le Président relance l'idée de permettre la réélection immédiate aux postes électifs, en centrant le débat de manière ouverte sur sa propre permanence à la Présidence. Álvaro Uribe avait déjà introduit cette question à l'origine des débats sur le référendum³⁶. À la suite de longues discussions à la Chambre des Représentants et du Sénat, l'autorisation de la réélection à la Présidence est finalement adoptée par les parlementaires en décembre, malgré de vives résistances, et des votes parfois extrêmement serrés. À la fin 2004, il ne reste, pour son approbation que l'autorisation du Conseil d'État.

Le recours à l'expression d'une présence, ou d'une absence, de « surprise électorale » permet généralement à l'observateur de survaloriser une évolution du comportement électoral dans un sens contraire à celui qui était attendu, soit au regard des élections précédentes, soit à celui, scientifiquement plus problématique, de la prévision du résultat par des instituts de sondage, et à partir de là, par la presse. Il s'agit néanmoins d'une qualification à faible capacité de démonstration, tant sa répétition conduit à rendre peu significative l'ampleur de l'écart entre tendance « attendue » et résultats réels. Or l'intérêt d'appliquer l'idée d'une

³⁵ Ainsi aux élections pour le conseil municipal de Bogota, le seuil, fixé à la moitié du quotient électoral, est équivalent à 1,11 % des votes valides. Il permet de ce fait à 16 des 40 des listes présentes d'obtenir des élus, dont 10 se voient attribuer seulement 1 ou 2 élus.

³⁶ Héritage formel du libéralisme politique, l'interdiction de la réélection existe pour l'ensemble des mandats électifs. Dans le cas colombien, elle conduit à un rapide renouvellement des élus, puisque les mandats sont courts (4 ans). Cette situation, qui était généralisée dans l'ensemble de l'Amérique latine, a été progressivement remise en cause dans la période de consolidation démocratique, puisqu'elle est désormais autorisée au Brésil, en Argentine, au Pérou et au Venezuela, et en cours de discussion ailleurs.

« surprise électorale » à l'analyse du cas des élections locales et du référendum d'octobre 2003 en Colombie est de déplacer l'usage de l'expression, et sa fonction performative, de l'analyse de l'observateur à la manière dont les acteurs politiques eux-mêmes cherchent à construire et imposer la qualification du résultat électoral dans un contexte dans lequel celui-ci est ambigu. Pour les dirigeants politiques critiques à la politique d'Álvaro Uribe, dire la surprise, c'est dès lors, non seulement chercher à renforcer l'idée d'un résultat inattendu et inespéré, dans ce cas la défaite du Président à l'initiative du référendum, mais également se projeter dans une situation à venir dans laquelle la possibilité d'une victoire lors de la prochaine échéance électorale est désormais plausible. Pour une opposition fragmentée, avec une faible présence législative, une difficulté à faire porter un discours de critique, et dans un processus de reconstitution organisationnelle et programmatique, la lecture du référendum et des élections locales comme une défaite surprise du Président permet d'affirmer à la fois une réussite à s'imposer dès son premier affrontement électoral avec Álvaro Uribe, et à se projeter dans l'avenir comme une force partisane significative et alternative au président en place. La qualification du résultat en terme de surprise permet ainsi de transformer une conjoncture spécifique, peu propice à des perspectives d'opposition, pour ouvrir l'univers des possibles. Mais comme dans tout processus de qualification, sa réussite ne repose pas seulement dans ce qu'il signifie pour l'acteur politique qui y a recours, elle dépend largement de la réception de cette lecture parmi l'électorat.

« L'inattendu jaillit du syllogisme. C'est beau. Il est encore ici-bas des humains qui savent joyeusement ouvrir et fermer la boîte à surprises du paradoxe »
Victor Hugo, *Les Misérables*